

被災地における生活基盤の再構築と障がい者

Reconstructing the livelihoods of people with disabilities in Tohoku earthquake disaster areas

河東田 博

KATODA Hiroshi

要約

東日本大震災が発生してから2年以上が経過しているにも関わらず、被災地の復興計画は政府の政策遂行が遅く、なかなか思うように進んでいない。そこで、本稿では、障がいのある人たちの「生活基盤の再構築」を図るための分析枠組みを示しながら、筆者たちが2011年以降行ってきた仙台や陸前高田での取り組みを通して把握できた被災地の障がい者の実態や「生活基盤の再構築」に向けた取り組みの実態を検討した。

検討結果は、「生活基盤の再構築」を可能にするための5つの条件「生活環境の整備」「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」「社会からの反応」に関連づけて考察した。

Abstract

More than two years after the Tohoku earthquake and tsunami disaster, indecisive government spending continues to hamper rebuilding efforts in disaster stricken regions. The purpose of this study was to perform an analysis of the framework regarding reconstruction of the livelihoods of residents with disabilities in the regions around Sendai and Rikuzentakata, in addition to examining their actual living conditions since the disaster. The results were analyzed according to how five conditions influenced reconstruction of their livelihoods: improving their living environments, overcoming functional limitations, individual assistance, fulfilling psychological prerequisites and societal reaction.

Key words: Tohoku earthquake and tsunami disaster, people with disabilities, creative human welfare and culture, reconstructing the livelihoods

1. はじめに

2011年3月11日14:46、筆者は、世田谷の娘一家に向かうための準備をしていて、突然大きな揺れに遭った。筆者はマンションの3階に住んでいるため、高層階の人たちほどの揺れを感じなかったものの、書棚から多くの本が崩れ落ち、タンスの引き出しが飛び出してきたのを必死に抑えていた。2度目にさらに大きな揺れがやってくるとさすがに立ってはいられなくなり、机の下に潜り込んだ。揺れが多少収まり、崩れ落ちたものや飛び出したものを片付け、約束していた娘宅へと車で向かった。途中まで車も順調に動いていたが、幹線道路（筆者の場合は甲州街道や環八）に入ると突然大渋滞に巻き込まれてしまった。カーラジオからは津波被害の情報が流れ、悲惨な様子が手に取るように伝わってきた。いつもは1時間程度で行くことのできる娘宅へは5時間近くもかかってしまった。何とか娘宅へ辿り着くと、娘がテレビを観て「観て観て！大変よ！」「酷い！」と叫んでいた。都心に出かけていた筆者の連れ合いは、都心から電車を使って帰れなくなり、徒歩を余儀なくされた。娘宅から出た筆者と中間地点の駅付近で待ち合わせをした連れ合いとはなかなか会えず、彼女は都心から5時間以上も職場の同僚と歩いてやって来た。携帯も繋がらず、待ち合わせ場所で辛抱強く待っているしかなかった。筆者の実家（宮城県仙台市）ともなかなか連絡がつかず、連絡がついたのは数日後ライフラインが復旧してからであった。

大災害を知っていち早く被災地に支援に出かけて行った人がいるに違いない。心の中で被災者の無事や被災地の一日も早い復活を祈り続けた人もいたに違いない。被災地にいる親や親族・友人・知人の安否を心配しつつも、諸事情で大震災直後から外出を制限され、悶々とした日々を送っていた人もいたに違いない。義援金を送った人も、物資調達の手伝いをした人も、現地にボランティアをしに行った人もいたに違いない。

やがて友人・知人宅が一部損壊・半壊・全壊になっていたり、沿岸部に住まいしている人たちの中には津波の犠牲になった人たちもいることなどが少しずつ分かってきた。そして、メディアを通して、ライフラインの断絶、物資確保の困難さ、人間関係の断絶・孤立化、集団疎開、行政機能不全、放射能汚染、街・環境の破壊等々の実態が伝えられるようになってきた…。

本稿では、東日本大震災が発生してから2年半が経とうとしているが、筆者または筆者たちが2011年4月以降取り組んだ幾つかの試みを紹介しながら、被災地における障がいのある人たちの「生活基盤の再構築」を図るためにはどうしたらよいのかを検討していきたいと思う。

2. 「生活基盤の再構築」を図るための条件

1) 「生活基盤の再構築」を図るための分析枠組みの検討

人はどこにいても、誰であれ、「個が大切にされ、一人ひとりの夢や希望を紡ぐ、創造性豊かな、地域で続けられている実践的でヒューマンな幸せづくり」⁽¹⁾に参加する権利を持っている。この「幸せづくり」を「福祉文化」という概念で捉え、この概念により積極的な意味を付与するために「平等」「共生」というキーワードを軸に「創造的福祉文化社会」という新たな概念を創っ

てみたとして。その際、図1のように、縦軸の上方向に「平等」・縦軸の下方向に「差別」を、横軸の右方向に「共生」・横軸の左方向に「排除」を配置してみる。すると、縦軸・横軸に区切られた領域に4つの象限が生まれる。この4つの象限は、ある社会を形作っており、次のように整理することができる。少々長い引用となるが、本稿を進める上で核となる「創造的福祉文化社会モデル」⁽²⁾を紹介することから始めたい。

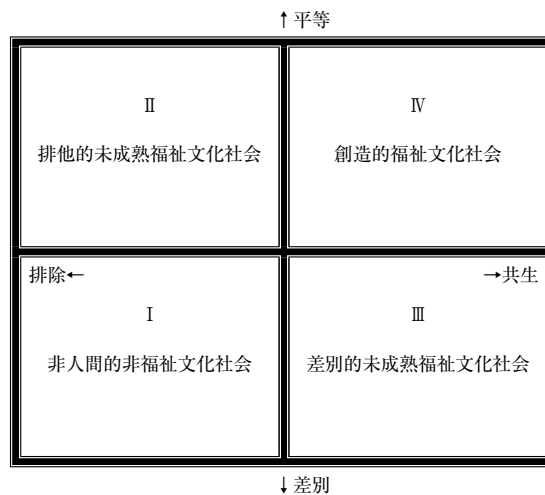


図1 創造的福祉文化社会モデル

■第Ⅰ象限「非人間的な非福祉文化社会」

個をないがしろにし、夢や希望を奪い、隔離・管理・支配・分類・収容中心の福祉文化とは縁遠い非人間的な社会。

このような社会では、ある特定の人や集団を差別や偏見の対象とし、忌み嫌う言葉を投げかけ、排除の対象とし、隔離し、貧困や孤独に陥ることを当然のこととしてしまう。言わば、差別・排除を当たり前とする前近代的な封建的な社会である。

■第Ⅱ象限「排他的未成熟福祉文化社会」

平等に個が大切にされ、夢や希望を紡ごうとするものの、お互いに壁を作り、異質なものを排除し、未成熟な福祉文化しか育っていない社会。

このような社会では、排除したことに気づき社会で受け入れようとするが、形式的に統合し、社会に適応してもらおうとする動き（同化的なもの）が強くなるが多くなってしまふ。しかし、徐々に一人ひとりの個性を大切にしようとする機運（異化的なもの）が高まる動きも見せてくるようになる。

■第Ⅲ象限「差別的未成熟福祉文化社会」

共に生き、個が大切にされ、夢や希望を紡ごうとするものの、差別が存在し、お互いを生きにくくしている未成熟な福祉文化のままの社会。

このような社会では、被差別者からの訴えや主張に気づき社会で受け入れようとしたりそのための枠組みを作ろうとするが、社会変革が見られず、形式的統合に陥ってしまう傾向がある。しかし、徐々に一人ひとりを社会的に包み込もうとする機運が高まる動きも見せてくるようになる。

■第Ⅳ象限「創造的福祉文化社会」

個が大切にされ、夢や希望を紡ぎ、創造性豊かな、地域でのヒューマンな幸せづくりが保障される創造的な福祉文化の社会。

このような社会では、人と人とが有機的に出会い、一人ひとりのその人らしさや価値観が尊重され、自発性が生まれ、知的探究心を満たすことができ、心地良さ・快適さ・喜び・安心感を感じることができ、個人的にも社会的にも満足感を得ることができるようになる。言わば、多元主義的共生社会である。

第Ⅰ象限の「非人間的非福祉文化社会」から一足飛びに第Ⅳ象限の「創造的福祉文化社会」へと到達することはできないし、そのように変革することもできない。まれにあるかもしれないが、それは、「非人間的非福祉文化社会」が消滅し、全く別の新たな「創造的福祉文化社会」が生まれた時だけである。第Ⅰ象限の「非人間的非福祉文化社会」から第Ⅱ象限の「排他的未成熟福祉文化社会」へ、または、第Ⅲ象限の「差別的未成熟福祉文化社会」を経由して、徐々に第Ⅳ象限の「創造的福祉文化社会」へと成熟していくのが一般的な移行の仕方である。そして、恐らく、この4つの社会は今尚常に存在（混在）しており、相互作用しながらラセン状に絡み合って少しずつ次の社会に向かって歩んで行く。「創造的福祉文化社会モデル」を通して整理された「創造的福祉文化社会」概念こそ被災地の「生活基盤の再構築」に生かされなければならない。そこで、まず、「創造的福祉文化社会」概念を「生活基盤の再構築」にどう役立てることができるのか、そのための分析枠組み⁽³⁾を検討する必要がある。

大震災による津波の影響や原発放射能汚染の影響によって「生活基盤」が根こそぎ奪われ、「再構築」に向けてゼロからの「先の見えない生活」を余儀なくされている人たちが大勢いる。大震災当日、そして、避難所に避難した当初は、「個をないがしろにし、夢や希望を奪い、…福祉文化とは縁遠い非人間的な社会」（「非人間的非福祉文化社会」）であったに違いない。しかし、多くの支援の手が差し伸べられるようになり、避難所の生活に改善が見られるようになると、避難所にあっても不自由だがプライバシーが少しずつ守られるようになり、「非人間的非福祉文化社会」から脱け出していくことができるようになっていった。そして、今は期限付きではあるが個人・家族の専有空間が多少なりとも確保される仮設住宅での暮らしとなっている。しかし、仮設住宅での暮らしは、その名の通り、あくまでも「仮設」であり、狭く、隣の家庭の様子が聞くとともになしに聞こえてしまう「長屋暮らし」となっている。障がいのある人たちにとっては使い勝手が悪いので仮設住宅の利用率が低く、知的障がい者を抱える世帯も肩身の狭い生活を強いられ時に排除の対象となっている可能性がある。つまり、「非人間的非福祉文化社会」を脱け出すこと

はできたものの、「平等に個が大切にされ、夢や希望を紡ごうとするものの」、お互いに目に見えない地方文化特有の伝統や格式・序列などの壁を作り、「異質なものを排除してしまう未成熟な福祉文化社会」（「排他的未成熟福祉文化社会」）になっていたり、「共に生き、個が大切にされ、夢や希望を紡ごうとする」思いがあるものの、外国人や障がい者を排除するなどの「差別が存在し、お互いを生きにくくしている未成熟な福祉文化社会」（「差別的未成熟福祉文化社会」）になっていたのではないかと。これまでかろうじて地方文化の中で維持されてきたものまでも、異質な文化と出会い、仮設住宅などで隣り合わせになることで、様々な葛藤・矛盾を呈する状況となっていたことが筆者の限られた現地での体験や取り組みを通して把握することができた。

「排他的未成熟福祉文化社会」では被災者に思いを寄せ社会全体で受け入れようとするが、避難先での限られた暮らしや仮設住宅での我慢を強いられる辛い生活に思いを馳せることができず結果として排他的な傾向になりがちである。また、福島住民の車の所有者に対する嫌みな発言や露骨な排除はその象徴であった。しかし、徐々に一人ひとりが置かれている実態や思いを大切にしようとする機運が高まる動きも見られてくるようになるなど、複雑な思いが混在する社会になっている。「差別的未成熟福祉文化社会」では、被災者からの訴えや主張に気づき社会で受け入れようとしたりそのための枠組みを作ろうとするが、社会的な支援の動きが見られず、形式的に対応されてしまう傾向があった。異なる文化を持つ子どもたちが敏感に感じる異質な者への無意識になされる差別的対応は多数者から少数者への「いじめ」となって見られることが多かった。しかし、徐々に一人ひとりを社会的に包み込もうとする機運が高まる動きが見られるなど、「排他的未成熟福祉文化社会」同様複雑な思いが混在する社会になっている。

誰もが目指そうとしている「個が大切にされ、夢や希望を紡ぎ、創造性豊かな、地域でのヒューマンな幸せづくりが保障される創造的な福祉文化の社会」（「創造的福祉文化社会」）では、人と人とが有機的に出会い、一人ひとりのその人らしさや価値観が尊重され、自発性が生まれ、知的探究心を満たすことができ、心地良さ・快適さ・喜び・安心感を感じることができ、個人的にも社会的にも満足感を得ることができるようになる多元主義的共生社会となっていなければならない。そうした社会（創造的福祉文化社会）を「生活基盤の再構築」の中で見出ししていかなければならない。その意味で、被災地の惨状をいち早く把握し、誰よりも早く現地に飛び、被災者が必要なものを入手し、届け、被災者が必要とする場を確保し、支援し合う作業を続けてきた人たちは、「創造的福祉文化社会」で生き、「生活基盤の再構築」を目指そうとした人たちであったと言える。このような人たちの力や貢献により「創造的福祉文化社会」づくりや「生活基盤の再構築」がなされていくのであろうが、そう簡単に「創造的福祉文化社会」づくりや「生活基盤の再構築」が成し遂げられるとは限らない。このような社会が実現でき、生活基盤の整備と再構築がなされていくためには、条件が必要となる。

2) 「生活基盤の再構築」のための条件⁽⁴⁾

「生活基盤の再構築」のためには、被災地内外で被災した人たちと被災を免れた人たちが出

会い、お互いの価値観やその人らしさが尊重され、快適で、心地良さを感じることができるようにならなければならない。「生活基盤の再構築」を目指す活動を通して、被災者の生きる意欲に繋がり、生活の質が高まり、喜びや幸せを感じ取り、満足感が得られるようになっていく必要がある。

「生活基盤の再構築」がなされるためには、「生活基盤の再構築」を「外的側面」からも、「内的側面」からも検討してみる必要がある（図2参照）。

<p style="text-align: center;"><u>外的側面</u></p> <p>住まい、教育、仕事、経済、余暇、文化活動、対人関係、社会への完全参加と平等、政策立案への参画、将来への希望</p>
<p style="text-align: center;"><u>内的側面</u></p> <p>自己実現、自由・自己決定、自信・自己受容、安心感、社会的関係</p>

図2 「生活基盤の質的再構築」の「外的側面」「内的側面」

「生活基盤の外的側面からの再構築」とは、個々人が享受している「住まい」「教育」「仕事」「経済」「余暇」「文化活動」「対人関係（親子関係・夫婦関係・友人関係・同僚との関係・近所づきあいなど）」「社会への完全参加と平等」「政策立案への参画」を通しての「生活基盤の再構築」でなければならない。「将来への希望」に向けたものである必要がある。「生活基盤の内的側面からの再構築」とは、個々人の内面にもたらされる「自己実現」「自由・自己決定」「自信・自己受容」「安心感」「社会的関係」などを通しての「生活基盤の再構築」でなければならない。被災した人たちがその人らしく、代替のきかない一人の人間として存在することを意味する。物事がうまくいった、うまくいかなかったというだけでなく、何かの活動に関心をもち、自分なりに取り組んでいるか、自分のことをどう思っているか、個性や可能性を発揮しているかなどに向けたものである必要がある。「生活基盤の外的側面からの再構築」と「生活基盤の内的側面からの再構築」は相互作用しており、これらを総称して、ここでは、「生活基盤の質的再構築」と表現する。

3) 「生活基盤の質的再構築」向上のための条件⁽⁵⁾

「生活基盤の質的再構築」に必要な条件として「生活基盤の整備」「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」「社会からの反応」を設定し、これらが全て整えられ、有機的に相互に作用しながら展開されていった先に「生活基盤の質的再構築の向上」が見られると仮定しよう（図3参照）。

被災地や被災された人々の「生活基盤の整備」がなされ、その人らしく創造的な生活を送ることができるになれば、「生活基盤の質的再構築」が可能となる（図3参照）。しかし、「生活基盤の整備」がなされたからといって、被災地や被災された人々がその人らしく「生活基盤の質的再構築」を達成したとは言えない。いくら「生活基盤の整備」がなされたからといっても、そ

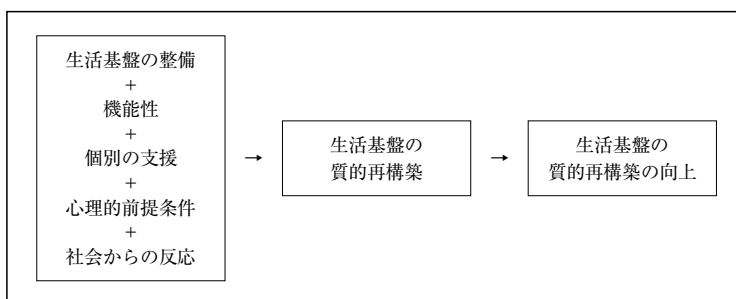


図3 「生活基盤の質的再構築」向上のための条件

れを「機能的に」利用できなければ、「生活基盤の質的再構築」がなされたと言うことはできない。例えば、元の住まいに戻れたとしても、他に元の住まいに戻って来る人が誰もおらず、物品を購入できる店からも遠く離れてしまっていては、孤独に苛まれてしまいかねない。したがって、「生活基盤の整備」だけでなく、その人が様々な環境の中にある資源を利用できるような「機能性」が必要となる。

（環境資源を利用できるような）「機能性」を補うことができれば、（生活基盤となる）「環境」を利用する機会が広がり、「生活基盤の質的再構築」に向かって歩んで行くことができるようになる。例えば、その人の特性に応じて、分かりやすい方法で情報が伝えられたり、支援の手が差し伸べられれば、その人は自分の判断で様々なものを利用しながら生活範囲や活動の機会を広げていくことができる。つまり、「個別の支援」を得ることによって、その人の制限されている「機能性」をかなり補うことができる。「個別の支援」とは、その人の制限された「機能性」を補うための社会的支援や物理的支援、人的な支援である。

実際に生活していくのはその人自身であり、暮らしていく様々な場面で「何をどうするのか」といった意思を被災者自身が持つということが重要になる。その人がどこで誰と暮らし、どんな仕事に就き、どんな活動に参加するのかということが、他の誰かに決められてしまうことは、その人らしさや自己実現が阻まれることになる。そこで、生活の主体者である被災者自身が、自分の生活や人生を自分自身でコーディネートするための意思をもつという「心理的前提条件」が必要となる。心に大きな傷を負った被災地の人々には辛い過酷なことかもしれないが、「生活基盤の質的再構築」を図るために「心理的前提条件」は殊のほか重要になる。

最後に考えなければならないのは、「社会からの反応」である。これは、社会や周りの人たちの被災者に対する態度を意味し、被災者自身の意思、それに基づく被災者自身の決定権を十分配慮しながら尊重していくことである。これは、津波で家や家族を失い、原発放射能汚染の影響で町や村ごと文化の異なる他地域に移住しなければならなくなった人々たちに対しては特に配慮されなければならないことである。

このように、「生活基盤の質的再構築」は、具体的な生活場面や生活状況といった外的側面のみならず、被災者自身が自分の生活や、過去のあるいは将来の人生についてどう感じ、考え、ど

の位満足しているかといった内的側面をも含んでいる。また、今後、社会的・物理的・心理的支援を必要とする被災地の人々にとって、「生活基盤の整備」「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」「社会からの反応」を適切に得ていくことができれば、「生活基盤の質的再構築」を確実にし、向上させていくことができるようになるはずである。

以上のように、5つの条件「生活基盤の整備」「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」「社会からの反応」を有機的に整え、組み合わせ、融合させることにより、「生活基盤の質的再構築」の向上が可能となり、外的な面でも内的な面でも質的に向上させることができるようになるはずである。そこで、被災地における支援例や実践例を「『生活基盤の質的再構築』向上のための条件」に関連づけて見ていくことが重要となる。

3. 人と人のつながりプロジェクトは何ができたか

まず取り上げるのは、2011年4月末から2012年1月末にかけて学生たちと一緒に行った「人と人のつながりプロジェクト」（正式名称は、「人×情報=∞プロジェクト」）の活動内容と結果の概略である。『人×情報=∞プロジェクト研究報告』⁽⁶⁾ から適宜抜粋し、筆者の言葉に直しながら記していこうと思う。

1) プロジェクト設立の経緯

コミュニティ福祉学部福祉学科社会福祉士国家資格関連必修科目「相談援助演習」（3年次）初回の話し合いの中で、「（東日本大震災地震・津波の被害者の）力になりたいけれど、何をしたらいいかわからない。」「TVをみても地震のことばかり、どの情報が正しいのだろう。」などの意見が挙がり、「人間の幸せを追求する」学びをしている筆者たちにできることとは何かを一緒に考えることになった。

人と人とのつながりに着目し、被災地を訪れた方々や被災地と関係のある方々、実際に被災地で生活をする方々と関わりを持つ中で復興のための有益な情報を得、得た情報を発信することで被災地と様々な方々をつなげ、復興支援のひとつの在り方として活動していきたいと考えた。それらの思いを集約して「震災被災地との交流やつながりを考える～人×情報=∞今こそつながろう、被災地と～」というテーマを掲げた。そして、テーマに沿い情報収集、情報発信を活動の柱として状況把握や現地視察、学園祭展示や学内学会発表を行い、コミュニティ福祉学部内の学生企画学習・研究プロジェクト助成金制度にも応募し、学習意欲を高めながら活動に取り組んできた。

2) 現状把握

2011年5月から7月にかけて、筆者たちは現状把握をするにあたり信頼性の高い情報を使用するとともに、現地の声も大切にしてきた。そして、現地の状況を知るために主に二つの方法で調査を行った。

一つはプロジェクトメンバーと個人的に繋がりのある被災地に住む方から電話やメールを通して話を伺うという方法であった。もう一つは実際に現地を訪問したことからある人から話を伺うという方法であった。この方法では、話を伺う際は質問形式にこだわらず話し手に自由に話していただいた。それ以外にも行政のホームページなどを利用した。鉄道、バス、高速道路などの交通情報は各社ホームページを参照した。

実際に話を伺うと、筆者たちの考える「困っていること」と、被災された方々が「困っていること」には差があった。このことは、被災地から遠く離れ、被災を経験したことのない筆者たちに「被災地のニーズを簡単にまとめることなど出来ない」という気づきをさせてくれた。復興を目指す具体的な支援の取り組みの中で、丁寧に一人ひとりと向き合うことの大切さを教えてくれた。

3) 被災地訪問

2011年8月から9月にかけて宮城県仙台市若林地区・閑上地区・荒浜地区、東松島市を訪問した。荒浜地区にあった障がい者授産施設「まどか荒浜」では職員1人を亡くしたため、弔いのための位牌が軒下の机に安置されていた。若林区にあった障がい者支援センター「るばと」では、津波の直接的な被害を受けたため、津波被害のすさまじさが建物の内外から伝わってきた。偶然お会いした「るばと」施設長からは、次のような生々しい話を伺うことができた。

「震災当日、大きな揺れの直後には何が起こったか分からず、ある職員の方がたまたま携帯電話のワンセグを見たことで津波が迫っていることが分かった。その後、車で何往復もして利用者の方を避難させ、津波が来る前には全員の避難ができたので、利用者・職員含めすべての人が無事ですんだ。避難する際、職員の方々は利用者の上着だけは持って逃げた。3月のまだ寒い時期だったため、もしその時何も持たずに避難していたら一晩過ごすことも難しかっただろう。」⁽⁷⁾

現地に足を運び、想像を超える現状を目の当たりにし、あまりの凄惨な状況に言葉が出なかった。しかし、現地のこの状況を筆者たちなりに言葉にして伝えていかなければならないと考えた。震災から半年近くが経っていた訪問当時、新聞やTVの報道では復興の進む姿が映し出されていたが、それはあくまでもごく一部であり、現実はまだまだ復興が進んでいないところがたくさんあることに気づかされた。現地訪問では地震被害に遭った社会福祉法人・つどいの家の事業所数か所でしょうがいのある方々と共に日常活動に参加させていただいた。天井が崩落したため建物を使えなくなった事業所では、屋外の空き地や使用可能な部屋の狭いスペースを利用しながら日常の活動を行っていた。職員の中には、家が流されてしまったため仮設住宅から通って来ている方や家族を亡くされた方がおられることも分かった。現地の方々と接することで、生活の中に残る震災の傷跡や影響の大きさを感じさせられ、恐怖感や不安感など、形に見えない、心理的な部

分にこそケアが必要なのだと気づかされた。津波による被害と地震による被害では補償額が異なることやいつどのような形で補償がなされていくのかなど、不明な課題が山積していることにも気づかされた。障がいを持って生きることや障がいのある方々を支援すること、災害時に障がいのある方たちに起こる様々な困難があることを知った。そして、筆者たちに何ができるのかを考えていくきっかけとなった。TVや新聞等のメディアを通して見るより身近な人たちからの話であったためか、被災地の現状が他人事ではなく身近なものに感じられた。また、より多くの情報を得るためには、あらかじめ情報を集めて質問等を考えておき、問題意識を持っておくことの重要性を再確認することが出来た。

4) 各種アンケート

2011年10月から11月にかけて、震災後どのような手段を用いて情報を得ていたのかアンケート調査を実施することになり、無料アンケート作成サイトで、アンケート（9項目）を作成し回答を求めた。その結果、2011年10月22日～11月9日の間133の回答をいただき、立教大学学園祭 IVY Festaの展示発表で公開した。結果の詳細は省くが、多様な考えを収集することができ、情報発信につながられた。

なお、IVY Festaで展示をした際、筆者たちが発信した情報とそのまとめから何を得られたか、に答えていただくためにアンケートを実施した。IVY Festaには幅広い年代・職種の方が訪れてくれたため、多くの貴重な意見をいただくことができた。

5) 情報発信

直接的な繋がりのない人にも情報は発信することができる。そこで、情報発信に有効なTwitterも利用することにした。活動の進行報告や感想、写真なども投稿していくうちに少しずつではあるがフォロワー数、フォロワーを増やすことができるようになっていった。また、IVY Festaでは来場者用のアカウントを開設し、来場者にも感想や意見を投稿していただいた。

2日間合わせて350人以上の方が、展示室に足を運んでくださり、来場された方々と話をすることも出来た。熱心に展示を見て、質問してくださる方や、実際にボランティアに行き、見てきたことを話してくださる方、展示の感想を話してくださる方と、様々な方と出会うことができた。

IVYでは、ご家族でいらしている方々もいる。中には、お子さんが怖がり、入るのを止める方もいた。一方で、展示を見飽きてしまったお子さんに対してご家族の方が、「しっかり見ておきなさい」と話をしておられる方もいた。ほかにも、「実際に被災地に行ったことがあります」と話しかけてくださる方や、行った時の感想、福祉施設は今どのような状況なのかなど、積極的に質問してくださる方もいた。筆者たちの見てきたこと・想いを受け止めてくださる方がたくさんいるのだと実感した。

6) 考察

筆者たちの考える復興とはどのような形を指すのか。実際に、被災地に行きボランティアをする時間はあまりに短かったが、それ故に筆者たちなりに復興支援の形を考えることができた。その結果、「ボランティア先に障がい者施設を選び、障がいを持った方々の生活と震災復興への活動を結び付けて考えることができた。」「実際に震災の被害を受けた方々の話を伺う機会が得られたことで、新たなつながりができた。」「文化祭、Twitterなど、筆者たちにしか出来ない発信の仕方が出来た。」「情報発信によって、多くの方々のきっかけづくりに貢献できた。」という整理を行うことができた。

情報収集をした時に、被災地の方々は何が不足しているのか、それが分かれば筆者たちに出来ることが見つかるかもしれないと予測した。しかし、地域による支援物資の格差や地域によって、個人によって、必要としているものの違いがあることに気づかされた。各地域を知ること、そこに住んでいる方々を知ることが支援において不可欠な要素だった。そして、実際に現地に行き、障がいのある方々の生活の変化、施設の活動の変化、今後の復興への想いなど、多くのことを知ることができた。障がいのある方々と関わり、職員の話を聴くことで、筆者たち自身が感じたことを自分たちの情報として持って帰ることができた。同時に、新たなつながりを持つこともできた。様々な形で情報を発信することにより、多くの方々が震災を考え直すきっかけとしてくれた。その意味で、筆者たちの活動はきっかけづくりの場を提供できたと考えることができた。

7) 「生活基盤の質的再構築」向上のための条件との関係

上記したことから分かるように、多くの人たちとの出会いや学びの成果を様々な手法を駆使して公表し多くの人に届けるという取り組みがダイナミックになされていたものの、「人と人のつながりプロジェクト」活動を「『生活基盤の質的再構築』向上のための条件」と照らし合わせてみると、「社会からの反応」に多少アクセスすることができたものの、「生活基盤の整備」や「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」には結びつかず、「生活基盤の質的再構築」には到底なり得ていなかった。

4. 陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画策定に何ができたか⁽⁸⁾

1) 計画策定プロセス

2012年11月から、筆者は、立教大学東日本復興支援本部陸前高田支援教員プロジェクトの一員として陸前高田市の障がい者福祉計画／障がい福祉計画の策定に関わり始めた。陸前高田は街ごと跡形もなくなり、多くの方が亡くなった。市役所職員の多くも被害に遭われ、亡くなられた。市庁舎の大半が水に浸かり、市庁舎内に保管されていた住民に関わる書類も流失した。当然ながら障がい者福祉計画／障がい福祉計画に関わる資料も基礎データも全てなくなった。行政機能が破壊・停止し、今尚マヒしている状態である。担当部署の社会福祉課障がい福祉係の職員も全員交代した。担当係長は、どのように情報を収集・整理し、どのような考え方に基づいて障がい者

福祉計画／障がい福祉計画を策定していったらよいのかが分からずに途方に暮れていた。そんな時に計画づくりへの協力を依頼された。何度か障がい者福祉計画／障がい福祉計画づくりに関わっていた筆者は、喜んで引き受けることにした。ほとんど何もないところから計画を作らなければならなかったが、社会福祉課障がい福祉係の支援を受け、現地の方々に助けられながら2013年3月末に何とか形にすることができた。

以下2012年-2014年度陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画で重要と思われる箇所を取り上げ、この計画づくりが「生活基盤の質的再構築」向上のための諸条件とどう関係しているのかを見ていきたい。なお、計画書本文ではその多くを「です・ます」調で記したが、本稿では全て「である」調で記す。

2) 計画の柱・方向と展開・重点施策

少子・高齢化などの陸前高田市が抱える根本的な課題や地場産業の振興、東京電力福島第一原発事故発生以来問われているエネルギー・環境問題などの地球的な課題への取り組みなど、陸前高田市を取り巻く状況の変化への対応とともに、未曾有の大震災からの打撃を克服し、市が継続的に発展していくために、まちづくりの目標として、人口規模を2万5千人台に設定（2013年2月末日段階の人口は20,687人）し、次のような基本方向に基づいて、「海と緑と太陽との共生・海浜新都市」の創造を目指したまちづくりを進めていくことになった。

- ①災害に強い安全なまち
- ②快適で魅力のあるまち
- ③市民の暮らしが安定したまち
- ④活力あふれるまち
- ⑤環境にやさしいまち
- ⑥協働で築くまち

陸前高田市の障がい福祉施策の取り組みについても、再生・復興計画策定の中で、障がいのある人、ない人を分け隔てることなく、共に手を携え、共同での計画策定を目指していく必要がある。

これまで、社会の中で、障がいへの理解の不十分さや施設整備をはじめとする環境整備の不十分さから、障がいのある人を特別視する傾向があった。今後は、「障がい者にやさしいまちづくり」「だれもが安心して暮らせるまちづくり」というテーマの中で、公平や平等を醸成し、共に障がいがあることを意識しないで暮らすことのできる社会を目指していく必要がある。それは、偏に、日々の生活の中で、バリアフリーを推進し、共に助け合う精神の醸成により、障がいのある人もない人も、共に暮らせる共生社会づくりである。

上述のような思いを込めた計画とするために、五つの「施策の柱・方向・展開」と四つの「重

点施策」を立て、これらを具体的に推進していくための体制を作り上げた。

3) 五つの「施策の柱・方向・展開」と四つの「重点施策」

a. 五つの「施策の柱・方向・展開」

五つの「施策の柱」、及び、それらに付随する施策の「方向」と「展開」を明示する。

i) ノーマライゼーションという言葉のいらない共生社会の構築

【施策の方向】

ノーマライゼーションという言葉のいらない共生社会の構築を、「障がい者への理解促進」「情報提供とコミュニケーション支援の充実」「社会参加促進と障がい者参画」という三つの方向から検討し、どんなに重い障がいのある人も人としての尊厳が守られるような市民共生社会を目指す。

【施策の展開】

「施策の方向」を具体的に検討していくために、障がい者自身が中心となる事業を「重点施策1：共生社会の構築」として立ち上げる。

ii) 新しい生活環境の構築と地域生活支援の推進

【施策の方向】

陸前高田市「復興のまちづくり」と並行して障がい者の視点から福祉のまちづくりを行い、新しい生活環境の構築を推進する。まちの再生・復興までには多くの時間を必要としているが、一方で、障がいのある人たちの生活上の困難さは日増しに大きくなってきている。そのため、これまでの地域生活支援を回復させ、維持・発展の方途を考えていく必要がある。

【施策の展開】

これまで展開されてきたさまざまな事業の取り組みを基に、①新しい生活環境の構築、②地域生活支援の推進、の二つの側面から地域生活支援を充実・発展させていく。

iii) 療育・保育・教育・放課後活動・生涯学習の充実

【施策の方向】

障がいのある人が自分の能力を最大限に活かし、それぞれのライフステージで充実した生活を送るためには、障がいの状況と本人の適性に応じた適切な教育の機会を保障することが不可欠である。2007年4月から、障がい児教育は心身障がい児を対象とした特別な場での「心身障がい教育」から、発達障がいも含め多様な障がいのある乳幼児・児童・生徒に対して、一人ひとりの教育ニーズに応じて適切な教育支援を行う「特別支援教育」へと大きく転換した。

陸前高田市では、一人ひとりが乳幼児から学校卒業まで一貫した計画的な支援を受けられる体制を整備していく。また、保健・医療、福祉、子育て、教育等の関係各課、関係機関等の連携を強化し、総合的な体制づくりを進める。

【施策の展開】

これまで展開されてきたさまざまな事業の取り組みを基に、①療育・保育・教育の充実、②

特別支援教育の充実、③放課後活動・生涯学習の充実、を図る。

iv) 雇用・就労の充実・拡大を図る

【施策の方向】

多くの障がいのある人が自身の適性や能力を活かして社会で働くことを希望しており、障がいのある人のニーズにあった職場を確保することが課題となっている。このため、就労を希望する障がいのある人が適切な職業能力を身につけることができるように、就労移行支援、就労継続支援を推進する。また、職業能力をもつ障がいのある人が福祉的就労から一般就労に移行していけるように、就労相談や就労支援を行うとともに、雇用者側の理解を促進して雇用の場や職域が拡大されるように努める。

【施策の展開】

これまで展開されてきたさまざまな事業の取り組みを基に、①就労支援の充実、②就労相談・雇用の場と職域の拡大、を図る。

v) 保健・医療サービスの充実

【施策の方向】

乳幼児に対する健康診査や相談・指導を行い、障がいの早期発見、早期療育につながるよう努める。成人の健康診査等により、生活習慣病等障がいの原因となる疾病の早期発見、早期治療につながるよう努める。また、自立支援医療や医療費助成制度等により、障がいのある人の医療サービスを支援するとともに、保健・医療関係者が障がいに関する正しい認識を習得するため、医師会等を通じて必要な情報提供等の支援を行う。さらに、心の病の市民啓発活動の充実を図り、各種保健・医療サービスの充実を検討する。

【施策の展開】

市が提供している事業を拠り所に、「施策の方向」に沿って保健・医療サービスの充実を図る。

b. 四つの重点施策

五つの「施策の柱・方向・展開」の中でも急ぎ「生活基盤の再構築」を必要とされる事業を三つ立ち上げ、重点施策・事業とした。これらには、「共生社会の構築」「相談支援・権利擁護体制の確立」「市独自の助成制度・ヘルパー養成制度の創設」を位置づけた。また、計画は対象となる人たちに分かりやすく伝えられる必要があり、「わかりやすい要約版の作成」を四つ目の重点施策・事業として位置づけた。

〔重点施策１：事業名「共生社会の構築」〕

事業目標：

- ①社会参加を促進し、だれもが地域で地域の資源を利用し、自由に市内を行き来でき、全ての市民があたりまえに生きていくことのできる（ノーマライゼーションという言葉のいらない）共生社会の構築を目指す。
- ②市民・行政・事業者が共同して福祉のまちづくりを推進し、地域の住民活動を活性化して、障がい者、高齢者、児童、外国人、社会的に支援を必要とする人たちを含めたネットワーク

を形成する。あわせて、そのような人たちが、福祉政策決定や立案に参加できるようにする。

- ③余暇活動や社会的活動を通して障がいのある人が社会生活を営み、地域で暮らし続けられるような場を広げ、より開放的な社会参加を推進する。
- ④今後想定される災害に備えるため、障がい特性に配慮した対策を図り、地域で安心して自立生活が送れるよう、災害弱者対策を検討し、推進する。

事業内容：

- ①2013年4月に障がいのある人を中心にしたワーキンググループを立ち上げ、ノーマライゼーションという言葉の知らない共生社会とはどんな社会か、どうすれば共生社会を構築することができるのか、を検討する。
- ②余暇活動が十分にできるようにするために必要な社会資源を開拓し、事業を立ち上げられるように支援する。また、障がいのある人が市民と交流できる場の設定と社会的活動への参加についても検討する。
- ③災害弱者対策について具体的に検討し、実施可能なものから進めていくようにする。

〔重点施策2：事業名「相談支援・権利擁護体制の確立」〕

事業目標：

多数かつ多様な相談支援への対処の仕方やサービスを利用する際のトラブル解決の支援や人権擁護体制の確立に向けて検討を行う。

事業内容：

2013年4月に相談支援・権利擁護体制確立に関するワーキンググループを立ち上げ、相談支援・権利擁護体制の確立に向け具体的な検討を行う。

〔重点施策3：事業名「市独自の助成制度・ヘルパー養成制度の創設」〕

事業目標：

障がいのある人が安定して質、量ともに保障される助成制度・ヘルパー養成システムの構築を目指す。

事業内容：

2013年4月に「市独自の助成制度・ヘルパー養成制度の創設」に関するワーキンググループを立ち上げ、公的介護を利用しながら、充足されない介護に携わる人を市の独自制度で補完していく制度のあり方を検討する。また、障がいのある人の意思を尊重し、その人の送りたい人生を支援する人材の養成、育成の仕方を検討する。更に、現在JDFいわて支援センターが行っている移動・介助支援が継続実施できるよう具体的な検討を行う。

〔重点施策4：事業名「わかりやすい要約版の作成」〕

事業目標：

障がいのある人たちに幅広く活用されるための「わかりやすい要約版」を作成する。

事業内容：

2013年4月に、障害福祉サービス事業所の知的または精神に障がいのある利用者代表によっ

て構成されるワーキンググループを立ち上げ、1年間かけて検討を進める。

3) 計画を推進するための体制

図4にあるように、計画の推進にあたっては、市民および関係当事者が参加した「障がい者福祉施策推進協議会」（陸前高田市市長が任命した委員による諮問会議）を設置し、各種施策の進捗状況等の把握・点検・推進をしながら、さらなる課題解決へ向けての検討を進めることにした。また、計画を実行するために、市長からの要請を受け、検討、調整する機関として「障がい者福祉施策検討委員会」を設置し、さまざまな個別課題の検討を深めることで、当事者の立場に立った施策の展開を図ることにした。

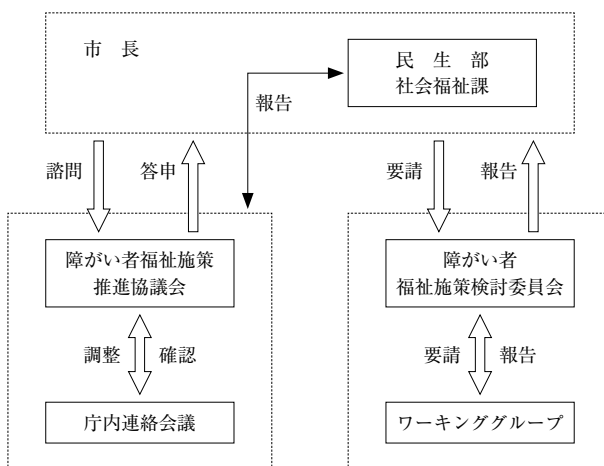


図4 計画の推進体制

さらに、「障がい者福祉施策検討委員会」の下に、重点施策を検討し、具体化するための「ワーキンググループ」（以下、「WG」と略記）を設置し、「WG」でまとめられたものを市長に報告する機関を設けた。「障がい者福祉施策検討委員会」を通して市長に報告された「WG」の検討結果は、「障がい者福祉施策推進協議会」に報告され、施策推進協議会の重要な検討課題とすることにした。その際、庁内関係各課と緊密な連携を図り、全庁が一体となって各種施策を進められるよう、「庁内連絡会議」を開催してもらうことになった。

4) 計画策定後の動き

先に「陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画」はそのほとんどが筆者の手によって作られたと記した。つまり、この計画は、現時点では「絵に描いた餅」でしかないのである。この計画を「絵に描いた餅にしてはならない」と言って下さったのは、策定委員会のメンバーであった。そのため、2013年5月1日に臨時策定委員会を開催し、計画を改めて了

承すると共に、その場で即「障がい者福祉施策推進協議会」を立ち上げ、「障がい者福祉施策検討委員会」の持ち方やWGメンバーの選出の仕方などについての意見交換を行った。そして、各WGに多くの障がい当事者メンバーに加わってもらう目途をつけることができた。

メンバー選任と調整のための時間を確保するために1か月近くを準備期間として設け、6月8日、10日に全4WGの第一回目の会合が設けられた。6月8日午前には「市独自の助成制度・ヘルパー養成制度の創設WG」会議が、同日午後には「共生社会の構築WG」会議が、6月10日午前には「相談支援・権利擁護体制の確立WG」会議が、同日午後には「わかりやすい計画づくりWG」会議が開催された。そして、「市独自助成制度WG」には12名の委員中半数の6名の障がい当事者が、「共生社会構築WG」には10名の委員中半数以上の6名の障がい当事者が、「相談支援・権利擁護WG」には8名の委員中2名の障がい当事者が、「わかりやすい計画づくりWG」は全員が知的障がい当事者（6名）であった。「わかりやすい計画づくりWG」には障がい当事者委員に1名ずつ支援者が付き添って来ていたが、1対1の支援者なしでも会議が進められることが分かり、今後具体的に1対1の支援者なしでも会議が可能なかどうかを検討していくことになった。

5)「生活基盤の質的再構築」向上のための条件との関係

陸前高田市の場合、これまで何らかの形で障がい当事者が「陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画」の策定や重点施策検討ワーキンググループに関わったことがなく（関わっても身体障がい者が1名）、今回のように4WG中3WGで半数または半数以上の障がい当事者が直接計画策定に関わるようになったのは初めてである。その意味で、「生活基盤を障がい者自身の手で整備」できる入口によりやく立てたことになる。また、障がい当事者には手話通訳者や付き添い支援、通訳支援が1対1でなされており、「個別の支援」が完璧になされていた。結果として、WGの中では「機能性」が高まり、「心理的前提条件」や「社会からの反応」の高まりも見られていた。WGでの活動が社会全体に広がり、「生活基盤の質的再構築」につながることを願っている。さらに、「生活基盤の外的側面からの再構築」が今ようやく再スタートしたばかりであり、「生活基盤の内的側面からの再構築」にまでは到底至っていない。「生活基盤の質的再構築」を図るためには、今後5年・10年と時間がかかり、「生活基盤の質的再構築の向上」に到達するまでには気の遠くなるような長年月がかかるかも知れない。

5. まとめに代えて

この間多くの心ある団体が独自のネットワークを利用し、被災地の惨状を把握し、いち早く現地に飛び、所属ネットワークを駆使して被災者が必要なものを入手し、届け、被災者が必要とする場を確保し、支援し合う、という作業を続けてきた。支援グループが相互に最も効率の良い役割分担をしつつ、「すきま」をキャッチし、「つなぐ」支援を続けてきた。これらの団体に共通していた取り組みの特徴や主張は、災害弱者をたらい回しにしてはいけない、心地よい居場所をな

くしてはならない、孤立させてはならないということであり、再生・復興計画に災害弱者（ネットワークから漏れている人たちも含む）問題を取り入れ、当事者の目線で支援を行い、誰もがが必要な支援を受けながらあたり前に生きられる社会・地域づくりをしていく必要がある。しかし一方で、被災以前の災害弱者に対する偏見・差別・排他性などが、震災後の避難所や仮設住宅の暮らしの中で如実に表れてきていたことも心しておく必要がある。

しかも被災地は東北の沿岸部にあり、伝統的な風習と郷土文化をもつ保守的でよそ者を受け入れにくい固い絆で結ばれた人間関係をもっていた。例えば、筆者たちが2012年9月に行った気仙沼大島セミナーでは三世代に渡る家族が一緒に食卓を囲む習慣をもっており、都会に暮らす人たちには羨ましいと感じる一方で、想像し難い伝統文化を維持している所でもあった。時によそ者を排除し、独自の地域文化を作り上げてきた所でもあった。同セミナーでは、地域文化を維持し、被災地域の再生・復興に役立てようとする地元出身者の思いと行政側との思いのズレにも直面した。例えば、教員に地元出身者のいない中学校では、中学校の校舎を利用してボランティア活動を展開したいと思っても、校舎利用（特に週末・祝日）ができないためにボランティア活動が頓挫していた。隣の小学校では学校長が地元出身者だったため、学校長の裁量で校舎利用が可能となり、ボランティア活動が多様に展開され大きく広がっていた。しかし、2013年3月末に退職された学校長に、島内での嘱託教員としての採用が認められず、ボランティア活動の継続が暗礁に乗り上がっている。「生活基盤の再構築」が縦割り行政、あるいは、杓子定規な行政対応の壁によって阻まれようとしているのである。

被災地には古くから培われた人間関係を大切にしようとする人たちが大勢いることを知らされたわけだが、心の拠り所にしてきた郷土文化や人間関係が破壊・寸断・分断され、そこに立ち戻れないでいる大勢の人たちがいることも知った。

筆者は、2012年3月の宮城県東松島市野蒜で出会った老夫人のことが今でも忘れられない。彼女は70余歳だった。夫と子どもを津波で亡くしていた。生き残った息子夫婦と子どもと仮設住宅で暮らしていた。明るく振る舞う彼女も、亡くした夫と子どものことを考え、毎日塞ぎ込んでいくという。心の支えは、孫の存在であり、孫の保育園への送り迎えだという。しかし、1年経っても尚、「心の隙間」を埋められないでいるという。彼女と別れる際、筆者は彼女に、「早く心の隙間を埋められるようにして下さい」と声を掛けた。すると彼女は、「私の心の隙間を埋めて!」と言いながら筆者の胸に飛び込んできた。彼女の身内を失った喪失感、心の痛み、悲痛さに筆者は立ち竦んでしまった。その時、形ばかりの再生・復興ではない一人ひとりの「心の隙間」を埋められるような「希望の持てる」「生活基盤の再構築」でなければ意味がないことに気づかされた。

「生活基盤の再構築」を成し遂げ、その質を向上させていくために筆者たちがやれることは何か。それは、まず、被災者（被災地）を忘れないということである。常に思い続けることである。被災者（被災地）に寄り添うことである。被災者（被災地）のニーズを受け止め、被災者（被災地）のニーズと摺り合わせ、被災者（被災地）が求める課題を深めていくことである。筆者は今

後も陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画の遂行に関わり、共に「生活基盤の再構築」のための方策を考え、その質を向上させるための歩みを行っていかねばならないと思っている。

謝辞

陸前高田市における計画策定の機会を与えて下さった立教大学東日本復興支援本部の皆様、現地でお世話になった方々、「人×情報=∞プロジェクト」をはじめとする東日本大震災支援に共に関わって下さった全ての方々に感謝申し上げます。

注

- (1) 河東田博（2010）『『創造的福祉文化』概念の構築を目指して』（第1章第1節13～72頁）日本福祉文化学会編集委員会編『福祉文化とは何か』明石書店（16頁）
- (2) 同上（16～19頁）
- (3) 同上（17～22頁を基に援用した）
注(3)～注(5)に関わる「創造的福祉文化社会モデル」及び「創造的福祉文化概念」の「生活基盤の再構築」への援用は、下記文献の中で初めて試みた。
河東田博（2013）「生活基盤の再構築—創造的福祉文化概念を掲げ所に—」『福祉文化研究』Vol.22 5～16頁 日本福祉文化学会
- (4) 同上（60～63頁を基に援用した。なお、原著では、「多元的共生福祉文化社会」を目指す「創造的福祉文化社会」には誰もが享受できる「創造的福祉文化」があり、その文化における「生活の質」が高められていく必要があるとし、「創造的福祉文化」内で展開される「生活の質」のことを「創造的福祉文化生活の質」と表現した。）
- (5) 同上（63～66頁を基に援用した。なお、原著では、「福祉文化環境の整備」「機能性」「個別の支援」「心理的前提条件」「環境からの反応」を「創造的福祉文化生活（＝社会）を築くための条件」として示した。）
- (6) 安藤さなえ・井上玖美子・黒澤美緒・斎藤ゆい・坂本佳子・佐藤美友貴・西村綾介・二口恵（2012）『人×情報=∞～今こそつながろう、被災地と！～』立教大学コミュニティ福祉学部「人×情報=∞」活動報告集編集委員会（指導教員：河東田博）の主要部分を引用・要約した。
- (7) 同上
- (8) 河東田博（2013）『2012年度～2014年度 陸前高田市障がい者福祉計画／第3期陸前高田市障がい福祉計画 最終答申』立教大学東日本復興支援本部陸前高田支援教員プロジェクトの主要部分を引用・要約した。